

第7章 インドネシアの民主化と法 パンチャシ ラと1945年憲法への復帰を中心に

著者	作本 直行
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	185
雑誌名	アジア諸国の民主化と法
ページ	199-234
発行年	1998
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014197

第7章

インドネシアの民主化と法

——パンチャシラと1945年憲法への復帰を中心に——

はじめに

民主化の達成は、インドネシアにとってきわめて現代的な課題である。民主化に向けての社会的な要求は、すでにさまざまな動きに象徴されている。テンボ雑誌の復刊訴訟、メガワティの大統領立候補問題、東チモール問題、あるいは近年増加しつつある環境問題、労働問題、土地問題などにおける人権訴訟の増加、学生運動の動きなどである。これらは、民主化要求に対する国民の関心が急速に高まりつつあることの徴候である。

近年、インドネシアに対して国外からも人権批判が向けられる場合があり、今後の民主化の展開に不安を示す声もある⁽¹⁾。すでに人権に関する論議を大統領直属の人権委員会において進めてきており、どのような内容の人権規定をどのような方法によって制定すべきかの議論を行っている。しかし、現行の1945年憲法を基礎にしたパンチャシラ憲法秩序の枠組み内において、欧米的な民主主義の基礎である人権概念をただちに受容する可能性はきわめて見込めない状況にある。

というのも、すでにカリスマ的要素をもって30年以上君臨してきたスハルト政治体制は、完成期に到達したといえる。すでに、大統領自らの権限を妨害する法制度上の障害はなく、権威主義的な支配はあらゆる国家機関と一般

社会（国民協議会，議会，軍，官僚，政治参加制度，社会团体など）に浸透したといえる。のみならず，この権威主義的な統治構造はハードな政治体制によるだけでなく，パンチャシラによるソフトな国家イデオロギーによっても十分に強化されている。

しかし，この堅固な国家開発体制にもすでに政治不安，経済不安の綻びが見えはじめている。新開発5カ年計画が1998年から開始されるが，大統領の高齢化に伴う後継者問題，健康問題に関する憶測も出ている。また，経済的な難問の山積みがある。多額の累積債務，ルピアの大暴落に始まる国内16銀行の閉鎖，銀行の合併などにかかわる金融危機である。さらには，米不足と餓死者の発生，大量の山林火災被害とガルーダ航空機の墜落事故など，これまで好調だったインドネシアにすでに陰りが見えはじめたとしかいえない。これは，インドネシアがこれまで開発政治の正当性根拠としてとらえてきた「開発」と「安定」の両方がゆらぎはじめたことを意味している。

現行のインドネシアの憲法秩序を近代法的な視点からみた場合，第Ⅰ節にみるとおり，非民主的な状態がほぼ全体を覆っている。しかし，これらはすべてインドネシアの統治構造の本質的部分から派生しており，政体の完全な変動が行われないかぎり，個別的に改変できる類のものでない。

法構造上，ソフトな部分である統治原理や国家イデオロギーと，ハードな部分である個別的な憲法規定にかかわる内容に分けた場合，民主主義あるいは人権保障といった基本的な事項は，憲法秩序全体の理念あるいは本質的構造にまでかかわる課題である。したがって，このような非民主的なあるいは非人権的な基本姿勢を採用しようとする根底的な理由は何かという問題にぶつからざるをえない。これは，同時にインドネシアの権威主義的統治構造を必要とする理由は何かということである。二つの考えが成り立ち得る。一つは，インドネシアの伝統的な価値観がこれに馴染むと考えるためであり，もう一つはこのような権力集中型の統治構造を必要とする現実的な必要性があるためといえよう。

第1について，インドネシアを含むアジア諸国には独自の家族的・集团的

な民主主義観があるとしばしばいわれるが、これが欧米的な民主主義観とは本質的に相容れないものなのかどうかである。この家族主義観は将来も不変なのかどうかということである。欧米の民主主義とまったく同じということはないにせよ、アジアの民主主義の独自性とは何であるのかということである。このためには、パンチャシラに盛られた民主主義観が欧米の民主主義観とはまったく違うものなのかどうかということをまず明らかにする必要がある。パンチャシラは単に政治の具にすぎなかったのか、あるいはこれに固有の不変的な価値を認めるべきかである。

第2は、インドネシアにおける権力集中の必要性である。この問題には、権力集中そのものが現実的に必要とされる理由が何かという問題と、西欧の歴史遺産でもある三権分立がなぜただちに受け入れられないのかという問いの両方が可能である。そこで、インドネシアでは、なぜ「指導される民主主義」が採用されて、「1945年憲法への復帰」が実施されたのかという問題に突きあたる。西欧型の民主主義的、自由主義的な憲法体制を導入したにもかかわらずこれを排除し、45年当時の権力集中型の大統領型憲法体制に復帰し、現在もこれを堅持している。さらに、もう一つは、三権分立や人権保障などの西欧的な制度は、いくらその制度的必要性を理解したにせよ、一定の欧米的な歴史的発展段階を歩まないかぎり実質化されないのかということである。つまり、一国において権力集中の段階を経なければ、三権分立にみられるような権力分散の段階は到来しないのかということである。

ところで、現在のインドネシアのスハルト政権はほぼ終盤段階にあると考えられ、今後の民主化に向けての展開は、まったく予断を許さない状態にある。しかし、これら二つの課題には、今後のインドネシア民主主義の方向を考える上で、憲法上変わり得るものが何か、変わりづらいものが何かという問いが含まれており、きわめて大きな意味をもっている課題だと考えられる。

全体の構成は、第Ⅰ節では、インドネシアの民主化状況を全般的にみることにとし、第Ⅱ節では、パンチャシラと民主主義、第Ⅲ節では、1945年憲法へ

の復帰に関する背景⁽²⁾、第Ⅳ節では、45年憲法への復帰によってもたらされたものが何であったのかを検討し、最後にインドネシア民主主義の今後の展望を若干行ってみたい。

I インドネシアの法と民主化の全般的状況

インドネシアの法制度をみた場合、二つの大きな特徴がある。まず、複雑な歴史的背景である。伝統的な共同体社会から植民地時代へ、さらには独立後の国家開発独裁といった一連の歴史のなかで、欧米諸国の歴史におけるような人権を獲得して、民主主義を確立するといった経験を経てこなかったことである。しかも、問題は、植民地時代においてさえ法による国家統一が達成されず、独立後半世紀以上経った現在も基本的な法整備が終わらない段階にあることである。植民地時代の法が現代的な法とともに並置して、まだ法の統一が達成されていないという状態である。さらに、伝統的な慣習法であるアダット法が特にジャワ島以外の外島を中心に「生きた法」として適用されており、国土全体としても重層的な法構造を形成していることである。

さらに、もう一つの特徴として、インドネシアには法治主義が貫徹されていないという問題がある。法律が仮に規定する事項であっても、内容は錯綜して、多分に不明確かつ不透明であるために、恣意的な解釈が行われやすく、法を解釈する側に過大な裁量権を与えることになっている。この結果、法に対する社会的信頼の度合いは低く、法の曖昧性、不確実性といった状態が常態化している。この背景には、法の整備状況そのものが欠如といった問題もあるが、これだけでなく、法を恣意的に制定しこれを解釈する非民主的な社会構造そのものがあることが問題である。

次に、インドネシアの民主化の点から、組織制度面の民主化にかかわる問題点と人権保障に関する問題点を一般的にみておきたい。

1. 組織制度面の民主化にかかわる問題点

インドネシアの憲法は、パンチャシラに立った国家建設原則を謳った前文部分と本文の規定部分、および逐条解説から構成されている。インドネシアの国家5原則であるパンチャシラは、後で詳しくみるが、国の建設理念あるいは哲学であり、本来、憲法解釈上の補完的役割あるいは国の基本理念にすぎないものだが、政治的な解釈を強制することにより、超法規的な規制手段として、個々人の思想、経済活動、労使関係などさまざまな分野の自由を抑圧する手段となっている。

インドネシア憲法は全体で37条ときわめて短文であり、規定内容も不十分で曖昧な表現に基づいている。必要最少限の憲法事項が記載されていないだけでなく、法律に委任すべき事項が何か、あるいは法律による留保が何かといったような基本的な事項が明瞭でない。このため、国法秩序全体の授權関係が曖昧となり、法制度全体が混乱する最大の原因となっている。現代的な立憲主義の観点からみれば、インドネシアの憲法制度は外観的で名目的な状況にあるといわざるを得ない。

また、インドネシアの基本的な憲法構造は、共和制と単一制の二つの原則に支えられた強い国家観に立っている。現行インドネシア憲法の枠組みは、すでにみたとおり、基本的には大統領制であるが、集権的な権威主義体制である。現職大統領にとって1945年憲法が最も有利な点は、大統領制によって議会から独立した地位を確保できることと、大統領の任期回数制限を回避できることである。

そこで、インドネシアについて、国民主権の立場から制度面の民主化を考えると、まず議会制度の民主化が最も重要な課題として考えられる。現行制度で最も特徴的なのは、最高国民代表機関である国民協議会が、国会以外の機関とともに存在することである。大統領はこの国民協議会から信託を受けることによって、地位の正当性を確保する。国民協議会の存在は、中国の共

産党全国代表大会と全国人民代表会議の関係や、かつてのソ連の連邦最高会議のような党機関と国家機関の关系到似ている。つまり、党機関と国家機関の人的関係を一致させつつ、党機関が決定する国家政策を最高会議が承認し、その他の国家機関がこれを実施するという社会主義諸国の統治構造に似ている⁽³⁾。この国民協議会は国民の代表で構成された最高機関であり、すべての国家事項を決定する。この国民協議会は大統領の任免だけでなく、国策大綱(GBHN)を策定する。しかし、この国民協議会の組織と運営方法は、制限選挙で選出された議員を常に一定割合含んでおり、自由な政党活動を認めず、5年に1回開催というきわめて非民主的な運営方法であり、多数決によらぬ国民意思の最高代表機関である。この点では、国民協議会は国民の意思を十分に反映する民主的な機関とは必ずしもいえないであろう。

つまり、国民協議会には大統領任命の国軍代表議員150名(国民議會は100名)、与党のゴルカル議員424名(国民議會は282名)が含まれている。国軍の場合には、軍の二重機能が正当化されており、軍人が閣僚、地方政府、国营企業などの政治的、経済的要職についており、文民コントロールは実施されていない。また、いわゆる民主主義的な観点からは、自由な政党活動が保障されるべきだが、国軍、退役軍人団体、公務員団体などの支持を受けたゴルカル以外の政党は、開発統一党とインドネシア民主党の二つに制限されている。また、政党活動の自由、結社の自由といった点では、ゴルカル法、総選挙法に基づき、元共産党関係者への選挙参加を禁止し、パンチャシラの支持を義務づけるなど、政治活動の自由を著しく制限している。

インドネシアでは権力の源泉を国民協議会に求めているが、西欧的な立場からみた場合、議会を通しての民主化が実現されている過程とはとうてい言い難い。近代的な議会制民主主義が確立するためには、議会が国政の中心であるべきことと普通選挙実施の二つの要件が必要だと考えた場合⁽⁴⁾、これら二つの要件はいずれも満たされた状態にあるとは言い難い。別途、国会は設置されているが、その議会権限は縮小され、独立した立法機関とはいえない状態である。

議会以外の国家機関に関しても民主化との関連で問題がある。特に、司法権の独立との関連では、司法権は保障し、他機関による干渉を排除するとの憲法第24条および第25条の規定があるが、実質的にこれを保障するための制度は十分はかられていない。裁判官の良心に関して、裁判官は、公務員であるとの理由で、法務省への忠誠心と裁判所への忠誠心の両方の責任下にあるとの判断が判例で行われている。また、司法審査制度も制度的に採用されていない。法律家の養成、汚職の減少、法曹界の独立性と内部倫理の確立、法律扶助活動の推進拡大をはかる必要がある⁽⁵⁾。

公務員に関しては、ゴルカル政治活動への参加が認められるだけでなく、一時的に公務員の現職を離れた場合にも、再び復職することが認められている。一般的には、汚職が公然と行われているだけでなく、各省は自らの独自予算の獲得に努めるという利権化構造をもっている。のみならず公平な採用試験も行われることがほとんどなく、縁故採用が一般的に行われている。また、公務員の兼職および公務への専念義務の欠如といった問題もあり、公務の中立性は確保されていない。

また、地方政府制度に関しては、1974年の地方制度法が県レベルでの地方自治の実現を規定するが、現実的には地方自治の理念からはほど遠いといえよう。州と特別区の知事は大統領が任命し、県・市、町および郡の長は内務大臣が任命する。インドネシアの地方制度の原則は、権限の分散化と分権化によって説明されている。中央政府の立案、財政に関する事項は地方政府に分散化されるが、治安や経済開発関連の中央政府の権限や機能を地方政府に委譲するための分権化は進んでいない⁽⁶⁾。

以上のように、組織制度全般で、非民主的な傾向が顕著である。つまり、外観的には大統領制による近代的な立憲主義的な統治構造原理を採用しているようにみえるが、国家機関の機能と役割をみた場合、いわゆる非民主的な要素が強く表れているといわざるをえない。

2. 人権の民主的保障について

インドネシアの人権保障の状況について簡単にみておく⁽⁷⁾。表現の自由、言論の自由については、インドネシア政府が最も関心をはらっている分野である。出版法に基づき、すべての出版物には政府の許可が必要とされており、出版物に対する検閲が行われる。政府が考える「出版の正しい役割」に反すると、出版許可は取り消される。特に編集者およびスタッフに対する規制は厳しく、政府を中傷するといった曖昧な判断基準に基づき規制されるために、パンチャシラ、1945年憲法、政府の計画と実施、公務員または国の指導者に対する批判はいっさい認められない。もちろん、国家統合に反するサラ⁽⁸⁾に対しても、批判はいっさい認められない。このため、政府の判断基準が恣意的に拡大し、訴追基準は不確定的となり、政府に対する潜在的、非公式的な反対者さえも思想チェックされてしまう傾向が強い。

次に結社の自由をみると、同じように強い統制を受けている。政党については、後で政党法にみるような状態であるが、学生の組織あるいは労働組合に対してもきわめて神経質なほどの統制が実施されている。労働者はストライキの権利あるいは労働組合の結成に関して、政府から強い干渉を受ける。また、移動の自由に関しても、出入国管理、旅行許可、パスポートに関する規制、各種料金規制によって、大きな制限を受けている。さらに、破壊活動防止が刑法典に規定されているが、国家に対する反逆罪が拡大解釈され、市民の行動の自由を著しく制限する結果となっている。さらに、被疑者の人権、拘留者の人権、あるいは経済的な弱者に対する人権保護、さらには少数者保護のための人権などといった視点が著しく欠けている。政治的な自由に関しても同じであり、選挙活動その他で大幅な制限を受けている。

さらに、現在、国民協議会で議論されているが、人権保護に関する基本規定がないことは問題である。憲法の規定が不十分だけでなく、法律と規則の制定段階において、人権面への配慮が欠けている。また1965年の9・30事

件後にスハルトによって設置された治安維持機関KOPKAMTIB（治安秩序回復作戦本部）が、その後も軍隊における政治活動のみならず、社会的・文化的活動、あるいは治安維持活動全般に対する監視機関として、強大かつ無制限な権限を与えられ、治安維持あるいは破壊活動防止に対する役割を果たしている。最後に、人権関連の国際条約批准に対する取組みが遅れている（ILO関連条約、国際人権規約など）ことも指摘しておくべきであろう。

II パンチャシラと民主主義

パンチャシラは、スカルノがインドネシア国家建設のための5原則（神への信仰、民族主義、民主主義、人道主義、社会正義）として提示したものである。スカルノのパンチャシラは、国家建設のための原則的枠組みにすぎなかったのだが、スハルト大統領は、パンチャシラを国家統治構造上の最上位に位置づけ、公式的イデオロギーとしてあらゆる分野に浸透させ、しかもこれに強制力をもたせたのである。この結果、スハルト大統領は、スカルノの指導される民主主義とは明確に異なる「パンチャシラ憲法体制」による新秩序を確立した。パンチャシラは、一般的な指導理念から強制的な規範へと変質し、スハルト体制下の権威主義的な憲法秩序を背後から補強し、これを正当化するのに役立っている。

1. パンチャシラ国家理念としてのスカルノの民主主義概念

パンチャシラとは、スカルノが1945年6月1日の独立準備調査委員会の場で行った「パンチャシラの誕生」⁽⁹⁾と題する演説のなかで、国家原則について自らの所信を披露したものである。ここで、ロシアのレーニン主義、インドのガンジーの民族主義、中国の孫逸仙の三民主義などの考えを引用しつつ、インドネシアの独立に際しての世界観あるいは哲学的理念の必要性を唱え

た。「自由インドネシアは、やがて軟弱化するようなインドネシア国家ではなく、強固なインドネシア国家である」と強い国家の誕生を強調した。また、パンチャシラ 5 原則を唯一の原則（エカ・シラ）に縮めた場合には、ゴトン・ロヨン（相互扶助）が基本であると述べている。このゴトン・ロヨンは「共に苦勞し、共に汗し、共に助け合うことである」と説明されており、今日でも、インドネシアの家族主義的民主主義観の基礎概念となっている。

このパンチャシラは現行憲法の前文にも規定されたとおり、国家統合、国民統合のための国家精神である。具体的には上記の 5 原則を指している。しかし、初期段階においてはそれぞれの概念が曖昧であり、特に「神への信仰」、「民族主義」、「民主主義」、「社会正義」の 4 原則に関して、イスラム指導者あるいは民族主義者などとの間では主張と解釈が異なっていた⁽¹⁰⁾。例えば、イスラム指導者は、神への信仰について、アラー以外の神を認めない唯一神を主張し、イスラム法を国法化すべきことを強調した。また、民族主義の用語表現についても、伝統的な民族主義者、イスラムを主張する民族主義者、西欧を志向する民族主義者によって理解がそれぞれ異なっていた。

インドネシアにとって必要な民主主義は、スカルノによれば、「西欧流の民主主義ではなくして、社会正義を伴った政治的、経済的民主主義と、繁栄を伴った民主主義」であるとされている⁽¹¹⁾。これは、次の二つの側面をもっている。欧米型の個人主義に立った民主主義には社会正義の点で非難すべき点が多いためにこれを批判し、むしろ伝統的な家族主義的民主主義のほうがインドネシアには適当である点、さらに、政治的参加だけを主張する民主主義だけでなく、貧困者が飢えることのないような経済的な意味合いの民主主義、つまり経済的民主主義の保障が必要だと強調する。パンチャシラ民主主義観としては、一般的にこれらの二つの解釈を引き継いでいるが、最近ではむしろ伝統的な家族主義観に力点を置いた解釈傾向が強まっている。

スカルノがこのパンチャシラ観に基づき実施したことの一つに、多数決制度の廃止がある。1965年4月15日の「指導される民主主義協議における全会一致の原則を協議代議機関の指針とすることに関する暫定国民協議会決定」

第6号であり、暫定国民協議会、国会、各省などのあらゆる国家機関では協議（ムシャワラ）の原則により、多数決によらないことになった。

2. スハルト大統領のパンチャシラ公定解釈化とイデオロギー化

スハルト大統領は、大きく3段階に分けてパンチャシラの政治化を行い、パンチャシラ憲法秩序を確立するための統治手段としてこれを利用した。第1は、1966年の暫定国民議会決定第20号「法制的根源および各種布告の序列についてのゴトン・ロヨン国会の覚え書き」および68年暫定国民議会決定第37号「パンチャシラ民主主義実践の指針」であり、パンチャシラを統治原理の頂点においた体系化を行った。第2は、78年のP4と呼ばれる「パンチャシラの理解と実践の指針」⁽¹²⁾であり、この指針によって、公務員の教育その他あらゆる公的、私的な活動分野にパンチャシラを浸透させた。さらに、第3の85年には、総選挙法などの政治5法を制定して、具体的な法律をとおして、パンチャシラを強制手段に変質化させた。そこで、この66年の覚え書き、P4および85年の関連法を一つずつ検討しておく。

1966年の「法制的根源および各種布告の序列についてのゴトン・ロヨン国会の覚え書き」は、パンチャシラの指針あるいは解釈にかかわる重要な覚え書きであり、「法秩序の淵源」、「法体系概説」、「国家権力構造概要図」の三つから構成されている。この覚え書き前文は、1945年憲法復帰の理由は、パンチャシラに基づく指導される民主主義と50年暫定憲法が対立したためと説明する。なお、この「法秩序の淵源」によって、国家秩序の根拠法は、(1)45年8月17日の独立宣言、(2)59年7月5日の布告、(3)独立宣言時の憲法、(4)66年3月11日の大統領令の四つだと明言された。これによって、これまで混乱していた法令相互間の優劣関係が整序された。そして、パンチャシラは「あらゆる法制的根源の根源」としての国の根本規範に位置づけられることになった。「国家権力構造概要図」では、民族の精神および生命観と理解されたパンチャシラを上位概念とした権力機構図が作成され、45年憲法前文、45年

憲法本文、さらに国民協議会などのすべての国家機関が、すべてこのパンチャシラの下に位置づけられることになった。

次は、1978年のP 4と略称される「パンチャシラの理解と実践の指針」(Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila)⁽¹³⁾の発表であり、これによると、人類学、社会学、政治学、歴史学、地理学、心理学、法学、宗教学、哲学のあらゆる学問分野は、パンチャシラに沿った解釈を行い、かつこれを教育に結びつける義務を負うことになった。スカルノの旧秩序時代のパンチャシラ生成に関する歴史背景の学習、あるいはパンチャシラ実施のための教育方法などが細かく義務づけられている。本来、パンチャシラの勝手な解釈を戒めさせることを第一目的としていたものが、P 4後のパンチャシラは統一解釈され、唯一原則化するための強制的手段として利用されることになった。

最後は、1985年のいわゆる政治関係5法と呼ばれる総選挙法、国民協議会・国家・地方議会構成法、政党・ゴルカル法、国民投票法、および大衆団体会法が制定された権威主義体制の総仕上げの段階である。これらの政治関係5法は、パンチャシラ民主主義の名の下に、反政府勢力を抑圧し攻撃するために制定された一連の法律であるが、特にスハルト政権にとっては対立的なイスラム勢力の封じ込めを意図するものであった。

例えば、総選挙法第20条は、選挙運動との関連でパンチャシラと1945年憲法に関する論議を禁止し、国民協議会・国家・地方議会構成法第2条は、議員資格にパンチャシラへの忠実を要求し、すべての政党とゴルカルは、政党・ゴルカル法第12条によって、パンチャシラと45年憲法に反する理念もしくは教義を信奉、展開、普及することを禁止する。また、大衆団体会法第2条と第16条によって、大衆団体は、パンチャシラを唯一原則としなければならず、パンチャシラと45年憲法に反する教義や理念を信奉、展開、普及した場合には、解散されてしまうことになる。

なお、このP 4の指針が発表された以降、このようなパンチャシラ唯一原則化に反対する動きが全国各地で発生した。1980年には「50人請願」(Petisi

50), タンジュン・プリオク暴動, ジャカルタ華人地区の暴動, サリナ・デパートの放火事件などがある。スハルトの新秩序は、スカルノの旧秩序とは対照的に、このパンチャシラを最大限に政治的に利用し、唯一化し、強制化することをとおして、これまで国家理念に過ぎなかったパンチャシラを超法規的な統治イデオロギーにまで高めたといえることができる⁽¹⁴⁾。

Ⅲ 1945年憲法への復帰に関する背景

1945年憲法制定後、オランダやアメリカとの政治対立を経て、わずかな期間だけ「議会制民主主義体制」(1950～56年)を導入した。にもかかわらず、「指導される民主主義体制」(1957年2月～59年2月)に移行し、やがて45年憲法体制(1959年～現在)に復帰する。復帰によって、大統領に権限が集中する強権的な統治構造が再び可能となり、現在のための国家開発体制の基礎が出来上がったといえよう。しかし、何故一度は民主主義的な議院内閣制を導入したにもかかわらず、インドネシアの歴史は逆行して中央集権的な国家に逆戻りしたのであろうか。

1945年憲法への復帰と民主主義の関連に対する見方として、まったく異なった立場がある。スカルノのように欧米的な個人主義に立った民主主義が「失敗」(failure)したとみる立場と、Herbert Feithが表現するように「断念」(abandonment)したとみる立場である。スカルノは、45年憲法への復帰を制憲議会に勧告した際、制憲議会は、3分の2の多数決を確保できず⁽¹⁵⁾、もはや国民から託された任務を完遂することができず、制憲議会は失敗したと判断した⁽¹⁶⁾。インドネシアの制憲議会はデッドロック状態に陥ってしまい、欧米的な民主主義への試みは失敗したと判断したのである。

他方、インドネシアの立憲主義的民主主義に関する大著をまとめた Feith は、1945年憲法復帰をインドネシアにおける民主主義の失敗、あるいは断念、打倒、放棄、崩壊といかに呼ぶにせよ、失敗の理由は、政治的な不満と政治

変革に関心をもった者がこれ（立憲主義的民主主義）を利用・操作したためだと述べている⁽¹⁷⁾。また、Feith は、最近の著では、50年代当時は、汚職が少なく、裁判所も機能し、バンドンでのアジアアフリカ会議だけでなく、選挙も平和的に進んだとさえ述べている⁽¹⁸⁾。

さらに、Kahinは「1950年から57年の間のインドネシアの政治秩序は、西欧的なモデルでもなければ、西欧とインドネシアの伝統的要素が混ざりあった合成品でもなかった。実際、インドネシア側には西欧の制度を受け入れる試みがみられなかった。1950年憲法の大部分は、非現実的で、厳格で、しかもオランダ憲法理論の受け売り（doctrinaire adaptation）にすぎなかった」⁽¹⁹⁾とFeithよりは妥当な判断を行っている。

ここでは、インドネシアにおいて何故欧米型の民主主義が受け入れられなかったかということを中心に、「指導される民主主義」と「1945年憲法への復帰」を検討する。

1. 指導される民主主義の背景と制憲議会での議論の経緯

(1) 指導される民主主義の背景

まず、「指導される民主主義」が出てきた背景をみると、次のとおりである。1949年、オランダの連邦国家構想の要求に対して、インドネシア側は「インドネシア連邦共和国暫定憲法」を制定した。しかし、この憲法に基づき成立したインドネシア連邦共和国は、議会の混乱、経済的難問に直面し、再び安定した秩序に戻る必要があった。50年8月15日、法律第7号に基づき、旧連邦共和国暫定憲法を廃止し、インドネシア共和国暫定憲法を制定した。単一制を導入した上で、議会制を実施したが、アメリカからの政治干渉、軍部の政治抬頭とともに軍部内の衝突、さらに地方での反乱などにより、国内の政治不安は高まり、頻繁な政権交代が繰り返された。

そこで、スカルノはこのような事態を打開するため、1957年2月21日に「指導される民主主義」を打ち出し、3月14日に全土に対する戒厳令を布告

し、59年7月5日には共和国大統領と国軍最高司令官の名において、制憲議會を解散し、45年憲法への復帰宣言を行い、暫定憲法の無効を宣言した。

ただし、この間のおよそ2年間、1958年3月2日には国会における政府説明、59年2月10日には、スカルノが指導される民主主義構想を政府発表、同2月19日には、45年憲法への復帰に基づく指導される民主主義の実施に関する閣議決定、同3月2日には、ジュアンダ首相の演説「45年憲法の復帰の枠内での指導される民主主義実施に関する政府説明」をそれぞれ行った。

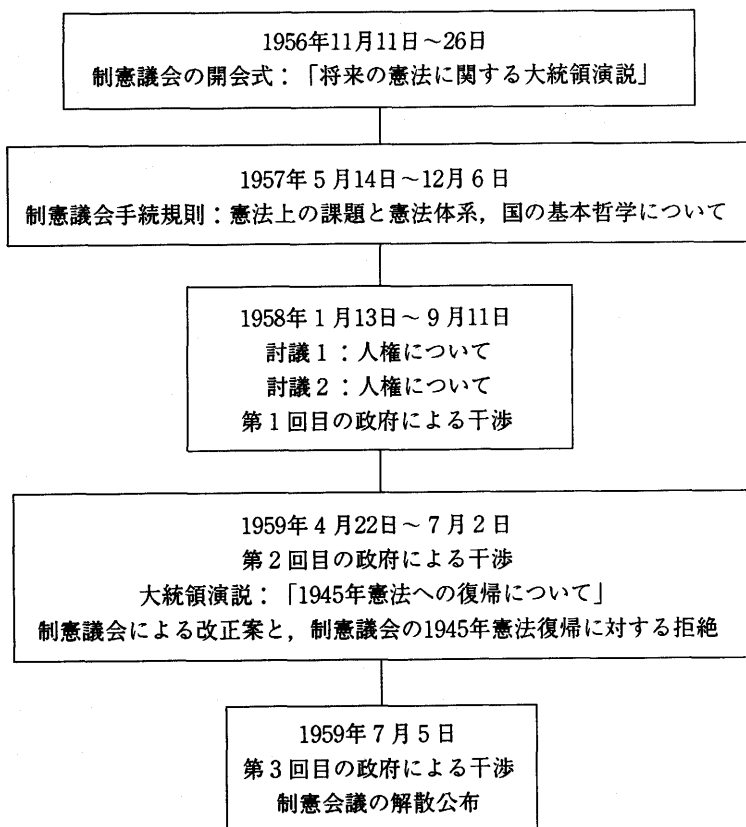
(2) 制憲議會の議論の経緯

1956年11月10日に発足した制憲議會の議事の流れについてみると、59年6月2日の最後の会合までに、合計7回の全体会合を開催した(56年1回、57年3回、58年2回、59年1回)⁽²⁰⁾。56年中には制憲議會議員の選出が長引き⁽²¹⁾、議長と副議長の選出が行われ、さらには組織手続きに関する議論が始まった⁽²²⁾。57年前半に「制憲議會手続規則」(Code of Procedure)が制定され、57年の第2回会議では、新憲法の内容と法体系に関する議論が行われ、国の基本哲学と人権がテーマに取り上げられた。国の基本哲学としては、パンチャシラ、イスラム、社会経済の三つが議論されたが、対立のみで進展はなかった。58年9月9日から11日までの会議では、新憲法に取り込むべき人権項目に関する合意が成立した。憲法に挿入する人権事項リストが作成された。

しかし、1958年7月には、ジュアンダ内閣から議会手続きを促進すべきことと、指導される民主主義を議事に加えるようにとの勧告が提出された。特に45年憲法への復帰との関連では制憲議會はなんら決定を行わず、むしろ、憲法の基本原則をまとめたにすぎなかった。例えば、政府の形態、言語、国旗、国歌、首都、国の象徴、国家機関、財政などであり、具体的な条文化作業は準備委員会に任せられた。

なお、制憲議會の手続きの流れと組織は図のとおりである(図1、図2)。

図1 制憲議会手続きの流れ

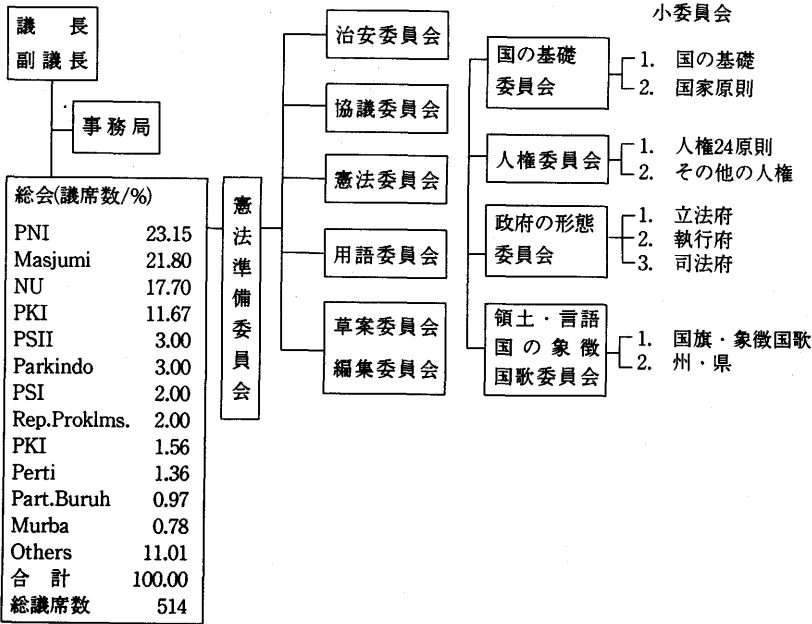


(出所) Adnan Buyung Nasution, *The Aspirations for Constitutional Government in Indonesia*, Sinar Harapan, 1992, p.511.

(3) 1945年憲法への復帰の経緯と憲法改正手続き

スカルノは、選挙による混乱が引き続いたため、1952年頃から議院内閣制あるいは欧米型の民主主義がインドネシアに合わないと繰り返すようになった。56年あるいは57年頃には、政党不要論（「政党を葬れ」）あるいは大統領概念（Konsepsi Presiden）なども訴えることになった。59年4月22日、スカ

図2 制憲議会の組織



(出所) 図1に同じ, p.512。

ルノは制憲議会に対して45年憲法への復帰を正式に勧告した。制憲議会の側では、政府提案に対する表決を行ったが否決された。その後も憲法復帰に関する3回の多数決すべてが3分の2の表決数を獲得できず、政府提案はすべて否決された。同6月2日に制憲議会は休会に入った。同7月5日、スカルノは、「45年憲法への復帰に関する大統領布告」によって、制憲議会を強引に解散させ、45年憲法への復帰と50年暫定憲法の無効を宣言した。この布告は、スカルノがインドネシア共和国大統領と国軍最高司令官の両方の名において、宣言したものであり、45年憲法は、布告の当日から適用された。

本来の制憲議会による憲法改正手続きについては、1950年暫定憲法第5章の第134条から第139条までが規定している。制憲議会を、「政府との共同の下に、可及的速やかに本暫定憲法に代わるインドネシア共和国憲法を定める

表1 インドネシア1945年憲法への復帰に関する略史

1949年1月14日	連邦構成国代表会議、インドネシア連邦樹立の前提として連邦臨時政府の設立を決議
49年7月29日	オランダおよび共和国は、停戦協定の細目につき合意成立との共同覚書発表
49年10月29日	共和国および連邦共和国の代表、オランダのスケフエニエンゲンでインドネシア連邦共和国憲法についての同意書作成
49年11月1日	インドネシア連邦共和国暫定憲法発表される
49年11月19日	共和国内閣、主権委議憲章、連邦地位および付属協定ならびに暫定協定を承認
49年12月16日	大統領選出委員会、インドネシア連邦共和国大統領としてスカルノを選出
50年2月11日	内閣は国家のモットーとして「多様性のなかの統一」を決定
50年2月15日	第一回連邦共和国議会ジャカルタに召集
50年3月2日	連邦共和国内閣、連邦構成国の解体、統合に関し緊急立法措置を決定
50年5月11日	連邦暫定憲法改正委員会、最終草案審議のため会合
50年5月19日	インドネシア連邦共和国とインドネシア共和国との統一協定成立
50年5月22日	連邦上院、連邦暫定憲法修正案可決
50年6月20日	単一国家樹立のための連邦政府と共和国との合同委員会、新憲法草案審議
50年7月19日	単一国家樹立についての連邦政府と共和国との合同政府の第3回閣僚会議開催、最終的協定成立
50年7月27日	ハッタ首相、暫定憲法草案を連邦議会上院に上程
50年8月8日	連邦下院、暫定憲法草案審議のため全体会議開催、14日に可決、連邦上院も同じ日に可決
50年8月13日	共和国中央国民委員会常任委員会、暫定憲法草案可決
50年8月15日	インドネシア連邦共和国、インドネシア共和国の代表から組織された暫定国民議会 (DPRS) 開会、スカルノ大統領が単一「インドネシア共和国」の樹立を宣言、インドネシア共和国暫定憲法、スカルノ大統領により署名公布
50年8月17日	単一「インドネシア共和国」正式に発足
1951年2月13日	政府、戒厳令に基づき重要企業におけるストライキ、ロックアウトの非合法化命令を公布
1952年4月21日	スカルノ大統領、非常事態宣言は漸進的に撤廃
1953年10月21日	内閣は制憲議会選挙促進を正式に決定
1955年5月22日	1949年の円卓会議の廃棄に関する法律発効
55年12月15日	制憲議会選挙施行
1956年7月16日	制憲議会選挙最終結果発表、4大政党が520の議席定数のうち402席を獲得
56年11月10日	制憲議会正式発足
56年12月31日	スカルノ大統領、中部スマトラおよび北スマトラに戒厳令を公布
56年12月31日	スカルノ大統領、南スマトラに戒厳令を公布
1957年1月17日	スカルノ大統領、国会、内閣、国家の間の紛争を除去するため、国家評議会を設置すると声明
57年1月18日	マシニ党、17日のスカルノ声明に対し、国家評議会の設置は議会制民主主義を廃して反対党派の民主体制をつくるものと声明
57年2月21日	スカルノ大統領、指導される民主主義の構想を発表
57年2月28日	スカルノ大統領、スカルノ構想についての各政党の見解を聴取、インドネシア国民党とインドネシア共産党だけが支持の態度を明

確にする

- 57年3月1日 最高裁長官はスカルノ構想は遺憾でないと言明、マシユミ党、スカルノ構想反対の文書を配布
- 57年3月2日 国民党を除く政党はスカルノ構想遺憾の共同声明を発表
- 57年3月14日 スカルノ大統領、非常事態宣言を全国に公布
- 57年3月16日 スカルノ大統領新内閣組閣について会談のなかで最終構想を発表、全政党を含む「ゴトン・ロヨン」内閣の構想を発言
- 57年4月8日 ジュアングダを首相とする非常時評議会内閣組閣を発表、9日認証式
- 57年4月29日 スカルノ大統領、新内閣が国家評議会設立のための緊急法を立法したと言明
- 57年12月17日 全国的に非常事態宣言を施行
- 1958年2月15日 反革命グループ、スマトラのプキティンギにインドネシア共和国革命政府の樹立を発表、政府は反逆罪によりシャフルディン、プラウイラネガラその他の革命政府の5閣僚の逮捕を命令、革命政府は、(1)ジュアンダ内閣の辞職、大統領構想の撤回、(2)闘争宣言に基づく政策の遂行を要求
- 1945年憲法への復帰の枠内における指導される民主主義実施について説明
- 58年3月2日 1945年憲法が国旗国歌について討議
- 58年9月8日 制憲議会が国旗国歌の延長法案を国会提出
- 58年12月15日 政府、非常事態宣言の延長法案を国会提出
- 1959年1月11日 スカルノ大統領、指導される民主主義について、国民党、ナフダトル・ウラマ、共産党の意見聴取、3党はスカルノの構想に賛意表明
- 59年1月12日 大統領は内閣と指導される民主主義の実施について討議、主として職能グループの代表者の役割について
- 59年1月15日 指導される民主主義への公開討論会(第2回)
- 59年1月26日 指導される民主主義への第3回公開討論会
- 59年2月10日 スカルノ「指導される民主主義」構想を発表
- 59年2月18日 内閣が「指導される民主主義」を施行するための1945年憲法への復帰を決定
- 59年2月19日 内閣は「指導される民主主義」の実施に際し、指導される民主主義の実施には1945年憲法への復帰が必要であること、政党簡素化法、1953年総選挙法修正を行うことにより職能グループに議席を与えることについて構想を発表
- 59年2月20日 スカルノ大統領、バンチャシラ・セミナーの閉会に際し、指導される民主主義の実施には1945年憲法への復帰が必要であること、共産党、指導される民主主義、1945年憲法への復帰につき条件付賛成を表明
- 59年2月21日 スカルノ大統領、制憲議会に1945年憲法復帰を勧告
- 59年2月22日 制憲議会、スカルノ提案の1945年憲法復帰について討論を開始(5月13日まで、さらに5月29日から6月2日まで)
- 59年4月22日 制憲議会、1945年憲法にジャカルタ憲章を挿入するとイスラム・グループの動議265票対201票で否決
- 59年5月29日 制憲議会、1945年憲法復帰について採決、賛成269票、反対199票、3分の2に達せず
- 59年5月30日 制憲議会、1945年憲法復帰について再度採決、賛成264票、反対204票、3分の2に達せず
- 59年6月1日 議決、1945年憲法復帰について3度目の採決、賛成263票対204票で3分の2に達せず、最高軍政官令をもって、政党、政治団体の政治活動を禁止
- 59年6月2日 制憲議会、1945年憲法復帰について再度採決264票対204票、3分の2に達せず
- 59年6月29日 制憲議会、1945年憲法復帰を解散し、1945年憲法復帰を命令
- 59年7月5日 (出所) 「インドネシア資料集 上」日本国際問題研究所、1972年から作成。

ために設置する」(第134条)と規定する。議員の選出方法および決議方法については第135条と第136条、憲法草案の作成とその認証方法・公布については第137条、制憲議会の組織については第139条が、それぞれ規定する。制憲議会では、総議員の3分の2が出席し、さらにその出席議員の3分の2以上が賛成することによって新憲法が可決される。可決された憲法草案は、大統領に送付され、政府の認証後、効力を発生する(第137条)、とされている。

ところで、復帰の手続きについては、前述1959年2月19日の「45年憲法への復帰に基づく指導される民主主義の実施に関する閣議決定」が、復帰のための具体的な手続きを7項目にわたって指摘している。政府は、暫定憲法第13条に基づき合憲的な方法で実施することに合意し、「厳粛な憲法宣言(第3号)」を行うものとされていた。しかし、実際は、45年憲法への復帰は前述のような強引な方法で実施された。59年7月22日の大統領決定第1号、第2号、および第3号は、暫定国会、暫定国民協議会および暫定最高評議院をそれぞれ設置する。例えば、大統領決定第1号は、従来の国会を引き続き暫定国会として任務遂行させるためのものであり、それまでの国会議員の地位を継続させるため宣誓を行わさせることを規定している。これは45年憲法復帰の事後追認といった目的を特にもったものでなかった。

なお、1945年憲法復帰に関する略史を年表の形で整理しておく²³⁾(表1)。

2. 1945年憲法への復帰がもたらしたもの

当時スカルノが1945年憲法への復帰を必要としていた理由は、次の4点である²⁴⁾。国の危機的な状況からの脱出、45年憲法下に象徴される国家統合あるいは反植民地主義的な憲法の象徴的な存在、さらに政治不安に陥りがちな議院内閣制とは異なった効率的で強い政府の確立の必要、最後は政治的な枠組みに対する合憲性の確保であった。

ところで、かつてのインドネシア副大統領であり(1956年の12月1日に副大統領職を正式に辞任)、民主主義の信奉者でもあったモハメド・ハッタは、

60年5月3日に発表した「わが民主主義」の論文のなかで、スカルノに対し痛烈な批判を展開した。「ここ2～3年来の政府の違憲行動は、目に余るものがある。50年憲法に従えば、憲法上責任をもたず、また何びともこれを侵すことができないとされている大統領が、己自身を組閣者に指名した」、「これらの大統領措置（45年憲法上の大統領の行政府の長としての地位、暫定国民議会の設置）は、憲法に背反し、一種のクーデタである」として45年憲法復帰に対する危機感を表明した⁽²⁹⁾。

1945年憲法への復帰によってもたらされたものは、統治構造上の変革をとおして「強い政府」を作ったことである。軍部、イスラム過激派、共産主義者など政治不安の原因となる諸グループの統率を可能にするための強い政府を作ったことである。また、これは、次のスハルト政権による国家開発路線のための土台を作り、権威主義体制の基礎を固めたということである。現スハルト大統領による長期政権化を可能にした統治構造は、このスカルノによって準備されたといつてよい。ただし、45年憲法への復帰は、必ずしも民主化への道を意味したものではなかった。むしろ民主化とは逆行する方向によってのみ、政治安定と国家統合への道を見い出したと言える。

スカルノによってもたらされた「強い政府」とは、具体的には、次のような点を指している。まずは、議会政治的な要素の徹底的な排除である。議院内閣制でない大統領制に基づく統治構造を採用し、議会による行政府へ責任追求もなく、議会の解散も起こらないような安定的な政体の確立である。さらに、大統領にとっては、再任回数の制限がなく、大統領の立法権（Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, 1945年憲法第22条）を認め、軍部の支配を可能にする強力な政府を意味している。他方、国民協議会が国権の最高機関となり、大統領の地位に対する正当性を確保し、大統領に対して他のいかなる国家機関からも責任追求が及ばない政治体制を確立したのである。

さらに、軍の二重機能にみられたように、軍人の政治経済への積極的参加を根拠づけたことであり、これによって非シビリアン・コントロール原理が

表 2

- 1945年インドネシア共和国憲法 (1945年 8月18日)
- ① 大統領の地位
「大統領は国家の元首であり、行政府の長」、「執行権を有する」(4条)、「国民協議会が策定する国策に従って、行政権を行使する」、「権限行使にあたっては、国会に対して責任を負わない、国民協議会に対しては責任を負う」
 - ② 大統領の被選出資格と任命方法
「国民協議会から任命される」、「生まれながらのインドネシア人であること」、「国民協議会での多数決によって選出される」(6条)
 - ③ 大統領の任期・再選の方法
「任期は5年であり、再任が可能」、「在任中に、死亡、辞職、または職務を遂行できなくなった場合には、副大統領がその職務を執行する」(7条、8条)
 - ④ 大統領の罷免事由
規定なし。
 - ⑤ 大統領の権限
「法律の執行」(4条、9条)
「國務大臣の任免」(17条)
「法律を執行するための政令の制定」(5条)
「緊急時の法律に代わる政令の制定」(22条)
「政府予算の提出」(23条)
「陸・海・空軍の最高指揮権」(10条)
「国会の同意を得ての宣戦布告・講和・条約締結」(11条)
「緊急事態宣言」(12条)
「大使・領事の任命と外国の外交官の接受」(13条)
「大赦・特赦・刑の執行の免除・復権」(14条)
「称号・勲章その他の榮譽の授与」(15条)
 - ⑥ 大統領と国民協議会との関係
「大統領と、副大統領を選出する」(6条)
「大統領と副大統領の宣誓を確認する」(9条)
「国民協議会・国会議員の任命・選出方法」(2条)
 - ⑦ 大統領と国会との関係
「国会との協議による法律の制定」(5条)
「法律案に対する拒否権」(21条)
「宣戦布告・講和・条約締結に対する同意権」(22条)
「緊急時の法律に代わる政令の制定に対する同意権」(22条)
「政府から提出された予算に対する承認権」(23条)
 - ⑧ 大統領と裁判所との関係

「規定なし」

●1949年インドネシア連邦共和国暫定憲法 (1949年12月14日)

- ① 大統領の地位
 - 「大統領は連邦機関の一つ」(第三編総則)
 - 「大統領並びに各大臣は、相共に政府を形成する」(68条)
 - 「大統領は国家の元首である」(69条)
- ② 大統領の被選出資格と任命方法
 - 「大統領の宣誓義務」(71条)
 - 「構成地域政府が委任する人々により選挙される」(69条)
 - 「年齢30歳以上のインドネシア人であり、選挙権を停止された者または被選挙権を剥奪された者は除く」(69条)
 - 「副大統領制は採用しない」(72条)
- ③ 大統領の任期・再選の方法
 - 「大統領に支障があった場合、死亡または辞職の新大統領の選出手続きは連邦の法律が規定する」(72条)
- ④ 大統領の罷免事由
 - 「規定なし」
- ⑤ 大統領の権限
 - 「大統領は、第69条の構成各地域の委任を受ける人々との合意の下に、3名の内閣組織者を指名し、同組織者3名の推薦に従い、内閣総理大臣とその他の閣僚を任命する」(74条)
 - 「各大臣が担当する省を決定する」(74条)
 - 「閣僚会議は、すべての重要事項を大統領に報告する」(76条)
 - 「各大臣は大統領の前で宣誓を行う」(77条)
 - 「大統領職と他の職との兼職禁止」(79条)
 - 「大統領は、営利企業に参加したり、責任者となったりしてはならない、また、インドネシア連邦共和国の負担で、公共債権以外の債権を保有してはならない。これらは、大統領が辞職後、3年間適用される。」(79条)
 - 「大統領は統治を侵してはならない」(118条)
 - 「すべての大統領決定に対しては、当該事項を担当する1名ないし複数の大臣が副署する」(119条)
 - 「栄誉章の授与」(126条)
- ⑥ 大統領と国会(上院と国民議会)との関係
 - 「上院の議員と議長は、大統領の前で行うこと」(83条、86条)、「上院が推薦する候補者のなかから、またはそれ以外の者から上院議長を任命する」(85条)
 - 「上院議員と大統領との兼職禁止」(91条)
 - 「国民議会の議員は大統領の前で宣誓する」(104条)
 - 「国民議会が選出した議長と副議長は、大統領が承認する」(103条)
 - 「連邦政府は、一定の事項について、国民議会および上院との共同において立法権を行使する、また、その他の事項について、政府と国民議会が共同で立法権を行使する」(127条)

- 「上院は、国民議会に對して法案提出を行う場合、その法案の写しを添えて大統領に報告する」(128条)
「政府が提出した法案を国民議会が可決した場合には、その法案を大統領に報告・送付する」(133条)
「上院が提出した法案を国民議会が修正して承認した場合に於ては、大統領に送付する」(133条)
「国民議会が政府提出の法案を否決した場合、一定の事項に關しては、大統領に通告する」(134条)
「国民議会が法案の提出を決議する場合、一定の事項に關しては、大統領に報告する」(135条)
「上院が、国民議会が可決した法案を可決した場合に於ては、上院は、政府の承認を得るために大統領に法案を送付し、これを否決した場合に於ては、大統領にこの旨を報告し、同法案を送付する」(136条)
「国民議会が、上院が否決した法案を再審議して可決した場合に於ては、政府承認を得るために大統領にこの法案を送付する、また、これを否決した場合に於ては、国民議会は大統領に通告する」(137条)
- ⑦ 大統領と裁判所との關係
「最高裁判所の長官、副長官及び判事は、大統領が上院の意見を聴取した上で、任命する」(114条)
「大統領は、本人の願ひにより、最高裁判所の長官、副長官及び判事長官を解任できる」(114条)
「在任中、退職後に行つた大統領などの犯罪、背任行為、さらに連邦法に定める犯罪や違反行為に對しても、裁判所の判断は及ぶ」(148条)
- 1950年インドネシア共和国暫定憲法 (1950年8月15日)
- ① 大統領の地位
「大統領は國家の元首」(45条)
「1名の副大統領による補佐」(45条)
「大統領の身分不可侵」(83条)
「大統領の赦免資格と任命方法」
「30歳以上のインドネシア國民、選挙権停止中の者と被選挙権剥奪された者は除く」(45条)
「選挙による選出」(45条)
「選挙時の宣誓義務」(46条)
「大統領の任期・再選の方法」
「任期中の死亡、辞職、職務を遂行できなくなった場合は、副大統領が残余期間の職務執行」(48条)
「大統領の罷免事由」
「規定なし」
- ② 大統領の権限
「各省を設置」(50条)
「1名ないし數名の組閣者を指名」(50条)
「組閣者の推薦に従ひ、總理大臣と他の大臣を任命し、担当の省を決定する、ただし、副署が必要」(51条)
「無任所大臣の任命」(51条)
「閣僚會議のすべての重要事項に關して報告を受ける權利」(52条)
「他の公職との業務の禁止」(55条)
「大統領の國民議會議員との兼職禁止」(61条)
「すべての大統領決定には、所管の大臣の副署が必要」(85条)

- 「法律で定める栄誉章の授与」(87条)
- 「任期中あるいは離任後の大統領の犯罪及び背任行為などの訴追は最高裁判所が裁判を行う」(106条)
- 「特赦を与える権利」(107条)
- 「条約その他の協定を締結、批准」(120条)
- 「法律の委任がある場合、条約その他の協定への脱退、加盟」(120条)
- 「インドネシア共和国軍に対する最高権限」(127条)
- 「法律の定める手続きと事情の下での、戒嚴令の宣言」(129条)
- ⑥ 大統領と国会(国民議會)との関係
 - 「立法権は、政府が国民議會と共同で行使する」(89条)
 - 「国民議會を解散する権限」(84条)
 - 「国民議會が、政府提出の法案を受理する場合、あるいは否決する場合、通告を受ける権利」(92条)
 - 「国民議會が、政府提出の法案を決定する場合に、政府の認証を受けるため、同法案の送付を受ける権利」(93条)
- ⑦ 大統領と裁判所の関係
 - 「裁判官から辞任の願いがあつた場合には、解任できる」(79条)

実現した。これは、当時のナスチオン将軍がスカルノの1945年憲法復帰の立場を支援したことを背景に、59年の閣議において認められたものである。また、パンチャシラ理念を政治的に利用拡大するための道を切り開いたことがある。例えば、すでにみたような「協議」(ムシャワラ)といったパンチャシラ概念を利用して、多数決表決の方法を排除したことである。

次に、1945年共和国憲法、49年連邦共和国暫定憲法、50年共和国暫定憲法の違いを検討して、具体的に変わった点をみておきたい。全体的にみた場合、新旧憲法上(45年憲法、49年憲法、50年憲法と省略)の大統領の地位は、それぞれ大きく異なっている。45年憲法上の大統領権限とその地位は、上にみたように他の二つの憲法に比べ、著しい権限集中と強化を達成している。45年憲法上の大統領の権限と議会の関係については、すでに検討しているので²⁶⁾、ここでは、49年憲法、50年憲法との対照で大統領の地位を中心に比較しておきたい(表2参照)。これによって、45年憲法復帰後の大統領の地位と権限が、他の憲法に比べ、どれだけ強化されたかが、いっそう明確になるであろう²⁷⁾。

1949年憲法と50年憲法の違いとして、次の点を指摘できよう。50年憲法では、49年憲法で採用していた連邦制を単一制に改正した点が大きく異なっている。両憲法は共に大統領制を採用しているが、いずれの憲法も45年憲法にみられるような国民協議会といった最高の意思決定機関を設けていない。先進国で一般的にみられるような三権分立の形態を採用している。また、この二つの憲法はいずれも、強い行政府の権限あるいは大統領の強い地位および権限を認めていない。むしろ大統領と議会(49年憲法では国民議会と上院の二院制、50年憲法では国民議会の一院制)の間に緊張関係、つまり議院内閣制の関係を作り出すことによって²⁸⁾、議会側から大統領権限に対して権力濫用の歯止めをかけている。また、50年憲法は、49年憲法とは違い、副大統領制を採用する²⁹⁾。他にも、これら二つの憲法に対しては国際的な人権規約の動きが影響を与えており、人権関連の規定を多数取り入れていることが特徴的である。規定のなかには、ドイツのワイマール憲法の影響を受けた社会権関連

規定が含まれている⁽³⁰⁾。

この表からも明らかなおとおり、1945年憲法とそれ以外の憲法の比較によれば、前述したとおり、大統領の地位とその権限がまったく変化しているといえる。45年憲法下の大統領の地位と権限の強化、国民協議会の役割、国会の地位の低下には、対照的な特徴がある。45年憲法下では、大統領に立法権が集中するメカニズムを確立させ、平時においても、大統領による議会のコントロールが可能な状態を作り出している。これらは、他のアジア諸国におけるいわゆる開発独裁下の権限集中のメカニズム、あるいはフランスの第五共和制下のいわゆるドゴール体制下の憲法ともかなりの類似性をもっている。

おわりに

政治学者J・リンスは、スペインのフランコ体制を中心に権威主義体制の研究を行ってきたが、著書『民主体制の崩壊』⁽³¹⁾のなかで、次のような興味深い分析を行っている。「どのようにして、そしてまたなぜ民主体制は崩壊するのか」の点に関して、反民主的な政治勢力の抬頭とか、民主的な機構の崩壊にゆきつく底流をなしている構造的な緊張状態といったような既存の研究方法には一定の評価を与えつつも、(何故)「民主勢力は、民主主義の危機を緩和できるような別の選択をもちえなかったのか。民主主義の崩壊は、まことに必然的だったのか」⁽³²⁾といった視点から、新たな問いかけを発している。リンスは、民主政の崩壊を研究し、これを「均衡回復の過程における行為」として位置づけたのである⁽³³⁾。リンスは、さらに、インドネシアのような独立後間もない国が民主主義的諸制度の崩壊を経験した場合に対しても共通の考えを適用できるのではないかとの判断を行っている⁽³⁴⁾。

しかし、インドネシアは、このような民主体制を前提にした統治構造には基本的に立っていない。5権配分とさえ言われるように、権力をそれぞれの機関に分立させ、さらにそれらの間で牽制させるといったような考え方には

立っていない。言い替えると、国家の権力を分立させるよりも、むしろ権力を融合させることに必要性を見出しているのである。インドネシアにおいて、議会制民主主義の時代は短命であり、1950年から59年までの期間にすぎなかった⁽³⁵⁾。このような統合的な権力観がなぜインドネシアで必要とされているのか、なぜ、権力分立の先進国モデルを当然には受け入れなかったのであろうか。

ところで、1945年憲法復帰当時のインドネシアにとって欧米型民主主義が不適合だったとの判断が仮に正当であったとした場合でも、改めてこの欧米型民主主義の適合可能性に関する課題を検討することが必要である。これは、インドネシアがおかれた現在の状況において、欧米型民主主義が妥当するかどうかという課題である。これは、前述の Kahin が当時のインドネシアにとって議会制民主主義が失敗した理由として、社会内部の意思疎通の問題を指摘していたことにもかかわる。これは、逆にみれば、インドネシアにとって欧米型の民主主義が根づかないとされた一定の制約条件が仮に解除された場合には、受け入れられる可能性があるのかという問いを投げかける。最近では、インドネシアの民主主義を推進するグループや知識人、法律扶助団体等が登場してきている⁽³⁶⁾。また、さらに、インドネシア国内における社会経済状況の変化も起こりつつある。

前述の制約条件との関係で、例えば欧米的な民主主義的な議会制を排除してしまうことが、インドネシア以外の多くの途上国においても起こっている。そこで、インドネシアが1945年憲法に復帰したことをめぐり、これが、普遍的かつ客観的な理由に基づくものであったのかどうか、あるいはインドネシア固有の理由に基づくものであったのかどうかという判断を行う必要がある。

これは、言い替えると、次の二つの議論に結びつくものと考えられる⁽³⁷⁾。一つは、欧米的な民主主義はこれまで多くの国で歴史的に受け入れられてきたが、このような民主主義が採用されるためには、一定の前提条件が必要な

のではないかということである。例えば、経済発展の初期段階では民主化の妨害となり適合しない、あるいは議会政治の経験などは一定の政治的な成熟度あるいは発展度を必要とする、あるいは市民社会の形成など、一定の歴史的発展を必要条件とするといった立場である。

もう一つの立場は、アジア諸国には固有の価値観、独自の歴史伝統に支えられた固有の法文化があるために、これらの文化的な条件との調和が満たされないかぎり、このような欧米型の民主主義は容易には受け入れられないというものである。これは、特定の地域にかかわる一定の文化的価値観あるいは固有の価値観の優位性を強調するために、場合によっては、地域主義的、文化主義的な排他的議論と結びつきやすい。

これらの第1の立場と第2の立場の違いは、結論において次のような異なった帰結をもたらすであろう。第1では、民主主義の発展には一定の制約条件があると考えるために、この一定の制約条件が解除された場合には、欧米的な民主主義は普遍的な価値をもって受け入れられることになる。しかし、第2では、欧米型の民主主義は非欧米的な固有のアジア的な文化的価値観によって阻まれてしまう結果、独自の民主主義の発展方向を改めて模索することになる。最近では、アジア諸国の多くの政治指導者が欧米型の民主主義を否定する理由は、むしろ、第2の立場によっている。経済発展が先進国並みに達成されたシンガポールにおいても、第1の理由ではなく、同国の文化的な理由で否定されている。また、ここで議論しているインドネシアも、この第2の理由に基づき、欧米型の民主主義を否定しているのである⁽³⁸⁾。

しかし、欧米型の民主主義的な考え方あるいは個人主義的な価値観は、メディアや知識をとおして、多くの途上国に徐々に浸透しつつあることも事実である。このようにみえてくると、もちろん民主主義の指標を何に求めるのかということも重要な議論であるが、上に述べた二つの立場とは異なるもう一つの立場、つまり第3の別個の民主主義の発展方向というものがあるのではないかと考えられる。というのも、国際社会のなかにある途上国にとって、欧米的な民主主義は指導理念として大いに役立っている点も否定できないで

あろうし、他方、これら途上国の民主主義が欧米の民主主義に対立的でかつまったく異質で別個な原則を確立するとまでは到底考えられないであろう。つまり、いずれの国も民主主義そのものの発展を否定しないが、その民主化への対応は時間の経過と当該社会内における固有の価値観の強弱との関数だということであろう。

次に、民主化と人権の関係について見てみよう。途上国の人権問題、とりわけアジア諸国の人権保障に関する議論は急速に高まっている。ここで、インドネシアの民主化と人権の関係を若干検討しておく。この民主化と人権の課題は、それぞれ民主主義の実現と人権の制度的保障というように言い替えることができよう。民主主義の実現とは、一般的に政治制度の民主化あるいは国民の政治参加をとおして、民主主義的な社会に変化させること自体を意味するが、他方、人権の場合には、「人の権利」に着目した見方であり、人権自体を制度的に保障することを目的にしている。人権の内容は歴史的に変遷しているだけでなく、国家に対する消極的、積極的な権利内容をさまざま含んでいる。欧米の価値観では、人権は最上の地位を占めている。人権の理解についても、民主主義の実現と同じように、当該社会の歴史、文化、経済社会状況で異なっている。

この点では、大ざっぱにみると、人権は「個人」中心の立場から、国家が積極的あるいは消極的に個人に対しどう対応すべきかを要求するものである。民主主義は「個人」を中心に発想するが、むしろ制度的な側面をとおして個人が全体に参加する方法を問題にしている。この点では、民主主義も人権も表裏一体の関係にあるものと言えよう。欧米的な人権あるいは民主主義に立った理解では、憲法とは国家権力の乱用を制止するための仕組みであり、人権を保障することが究極目的であると理解できる。

しかし、先進国において人権あるいは民主主義をとおして、究極的に何を守ろうとしているのか、究極の目標が何かという視点と、現代のインドネシア社会にとって解決優先度の高い緊急的な課題が何かという視点には、あま

り違いがない。多くのインドネシア国民において最も必要とされているのは、「衣食住」と「身の安全」の確保であることは疑いないであろう。近代的な人間像としての「人間」でなく、物理的な「人間」としての最低限の「身の安全」を確保できる社会の実現であり、基本的なベーシック・ヒューマン・ニーズとしての「衣食住」の確保である。事実、インドネシアには、日々の身の危険だけでなく、急進的イスラム派、右翼急進派、共産党勢力、軍部というように、身の危険を襲うような政治的緊張が無数にあるのであり、命の値段は安く、日々の身の安全の必要性は高いのである。また、餓死状態で飢える多数の貧困者層の生命を救うことも差し迫った重要な課題である。ところが、これらの政策的課題は国家の限られた人的物的な資源、あるいは度重なる政治不安のなかでは容易には成し遂げられない課題である。ましてや、個人が国に一方的に要求することで解決できる問題群ではない。むしろ、これは、近代的な国家成立以前の課題であり、いわゆる民主主義社会確立以前の条件を達成することである。このように、政治的な民主主義の実現あるいは個人の人権の価値にも劣らぬほど切実で価値のある課題を背負っているのが、むしろ途上国の緊急的かつ現実的な姿であろう。したがって、国家開発体制とは、「開発」と「安定」を確保するための最も近道でかつ最大公約数的にこれを実現する方法ということになるのであろう。

しかし、ここで、思い起こすべきことは、権力の集中は権力の乱用を引き起こすといった歴史的な教訓である。残念ながら、これは、途上国の国家開発体制においても当てはまる事実である。権力の集中によってもたらされる人権の侵害あるいは非民主的な政治行為は最小限にとどめられる必要がある。ここに一つのジレンマが生まれてくる。つまり、権力集中の効用とこれに伴う欠陥である。民主主義あるいは人権概念は近代的な社会に移行するための重要な概念であり、先進国の人々が蓄積してきた知恵でもある。逆をいうと、このような人権概念が内部的に成長しないかぎり、権威主義体制は内部矛盾からの暴発を待つまで膨張しつづけることになるであろうし、崩壊までの間に汚職、賄賂、人権抑圧など多くの社会的な問題と犠牲をかかえてし

まうことになるであろう。ここで、人権の歴史的な発展を振り返りつつ、西欧における自由権から社会権への発展方向と、現在のインドネシアのように生存権から自由権への逆への発展方向の違いに改めて注意をはらう必要がある。しかし、この歴史的な発展の背後には、先進国と途上国がかかえてきた過去の歴史経験の違いが厳然とあることを無視できないのである。

最後に、発展途上国における「法の役割」あるいは「国家の役割」といった基本的な課題を再度振り返ってみる必要があるであろう。途上国の法を国家制度的な次元と社会的な次元の両方から考えることである。国家制度的な次元とは権力的な作用から法をみた場合の垂直関係ということであり、社会的な次元とは市民相互の水平関係にある法と定義されよう⁽³⁹⁾。ここで、インドネシアのような国では、法はおおよそ権力的な作用あるいは統治作用のための手段として理解される。植民地時代の統治法であり、現在の規制取締りを中心とする法の多さである。逆に、社会的次元の法といった場合には、慣習法であるアダット法が思い出される。これは参加型という意味ではきわめて民主主義的な法であると考えられる。いわゆる公式的な国家法は前者の垂直関係の法と言えよう。他方、アダット法を中心とする法は後者の水平関係の法と言えよう。そこで、人権とか民主主義の観念がむしろこの水平関係のなかでどのように生きているのかあるいは実現されているのかといった法文化的な視点の確認が必要となるであろう。そうでないと、すでに定着している水平関係の法と欧米的な人権や民主主義概念はお互いに衝突することになる。アダット法がインドネシアにおける家族主義的概念あるいはゴトン・ヨロンのような基底的な価値観とどのように結びついているかを理解することによってのみ、インドネシアの固有法が西欧的な民主主義概念を超えることができるかどうかを判断する指標を獲得できるであろう。言い替えると、インドネシアにアダット法という水平関係の法があるかぎり、欧米的な民主主義観念あるいは個人主義的な観念は、ただちには入り込むことができないものといえよう。

- 注(1) Anders Uhlin は、インドネシアで民主化を要求する声が中間層あるいは知識人などから高まっているにもかかわらず、政治的民主化の流れはなんらみられないとする。インドネシアは、民主化への移行期前の段階かあるいは民主化以前の段階になおもある、と指摘する。*Indonesian Democracy Discourses in a Global Context*, Monash University, 1993, p.4.
- (2) それぞれの内閣がどのような政治状況に直面していたかについては、Feithの詳細な検討があるので、ここではあまり立ち入らない。
- (3) 福岡政行・青木一能編『世界の政治システム』芦書房、1991年、56ページ参照。
- (4) 同上書、53ページ。
- (5) 大統領の権限を含むこれら三権にかかわる内容は、作本直行「インドネシアの憲法制度」(作本直行編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所、1997年)参照。
- (6) 総務庁長官官房企画課『インドネシアの行政』1996年、30ページ。
- (7) International Commission of Jurists and the Netherlands Institute of Human Rights (SIM), *Indonesia and the Rule of Law*, ed. by Hans Thoolen, 1987, pp.67-77, 155-158を主に参考になっている。
- (8) インドネシア語のsaraであり、suku, agama, ras dan antar-golongan の略語であり、人種、宗教、民族関係にかかわる禁忌事項を意味する。
- (9) 日本インドネシア協会訳編『スカルノ大統領演説集インドネシア革命の歩み』日本インドネシア協会、1965年。
- (10) アリフィン・ベイ『インドネシアのこころ』めこん、1995年、133ページ。
- (11) 作本直行「インドネシアの憲法……」164ページ以下参照。
- (12) 高橋宗生「国民統合とパンチャシラ」(安中章夫・三平則夫編『現代インドネシアの政治と経済——スハルト政権の30年——』アジア経済研究所、1995年)57ページ参照。高橋は、特にスカルノが大統領職にあった20年余りの間、パンチャシラは「指針」(1978年の「パンチャシラの理解と実践の指針」)とは比較にならないほど無定形な理念であり、さまざまな解釈が可能であったと述べている。
- (13) 例えば、P 4 を普及させるための高等教育機関の生徒のための教材、H. Ismaun, *Pancasila Lengkap: Materi Mata Kuliah Dasar Umum Pendidikan Pancasila*, bagi semua Mahasiswa Perguruan, CV. Yulianti, 1991参照。
- (14) 梅沢達雄『スハルト体制の構造と変容』アジア経済研究所、1992年、78ページ以下参照。巻末に政治関係5法の翻訳がある。なお、パンチャシラと民主主義の関連では、安中章夫「スハルト『新秩序』体制再考——政治的近代化の軌跡」(白石隆『新版インドネシア』NTT出版、1996年)参

照。

- (15) 表決数については、年表を参照。
- (16) スカルノ演説「われわれの革命はパンチャシラに基づいている」(1959年2月20日)、国会本会議におけるジュアンダ首相の59年3月2日の演説「45年憲法復帰の枠内での指導される民主主義実施に関する政府説明」、 「45年憲法への復帰に関する大統領布告」(59年7月5日)、およびスカルノ演説「インドネシア独立記念日わが革命の再発見」(59年8月17日)参照。
- (17) Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Ithaca, 1962. 立憲的民主主義の特性をその序文で5点にまとめている。ただし、Goh 論文は、Feithが民主主義の本質である「代表」の特性を除外して議論するのはおかしい、と批判する (Goh Cheng Teik, "Why Indonesia's Attempt at Democracy in the Mid-1950s Failed," *Modern Asian Studies*, Vol. 6, 1972, p.225)。
- (18) "Constitutional Democracy: how well did it function?" in *Democracy in Indonesia 1950's and 1990's*, ed. by David Bourchier and John Legge, Monash University, 1994, p.17.
- (19) G. M. Kahin ed., *Major Governments of Asia*, Ithaca, 2nd. ed., 1963, p.67. Kahin はインドネシアで議会政治が機能しなかった理由として、多くの国家的な重要事項に関して、国内における意見の一致が不足していたと述べている (p.629)。
- (20) 制憲議会の議事録はおよそ1万ページにのぼるとされている。この膨大な議事録を詳細に検討した資料が数少ないなかで、特に制憲議会との関連で、1945年憲法への復帰に関する議論を詳細に検討した資料として、Adnan Buyung Nasution, *The Aspirations for Constitutional Government in Indonesia*, Sinar Harapan, 1992, がある。筆者は、制憲議会の議事録を直接見ることができなかったので、ここでは上記資料の他、Mr. Simorangkir & B. Reng Say, *Konstitusi dan Konsituante Indonesia*, および H. Muhammad Yamin が編集した *Naskah Persapan Undang-undang 1945* を利用した。なお、それぞれの制憲議会の開催期間は次のとおりである。(1)第1回制憲議会が発足した1956年11月10日から同年6月2日まで、(2)57年1月14日から同年2月14日まで(第1期会議の第1回会合から第35回会合まで)、(3)57年5月14日から同年6月17日まで(第2期会議の第36回会合から第55回会合まで)と、(4)57年11月4日から同年12月6日まで(第3期会議の第56回会合から第76回会合まで)、(5)58年1月13日から同年2月13日まで(第1期会議の第1回会合から第11回会合まで)、(6)58年7月30日から同年9月11日まで(第2期会議の第12回会合から第53回会合まで)、(7)59年4月22日から同年6月2日まで(第1期会議の第1回会合から第27回会合まで)。なお、制憲議会の議事録は、制

憲議会事務局が発行した「議事録」(Risalah Perundingan) 17巻にまとめられているとのことである。

- (21) 選挙結果は、図2のとおり。
- (22) 初期段階で、制憲議会の組織の独立性と組織内容について、二つの論争が発生した。暫定憲法第134条は、制憲議会が「政府との共同の下に」運営されると規定しており、制憲議会の独立性が不明確だとの問題が1956年の会合で指摘された。そこで、同規定の解釈をめぐる議論があった。制憲議会は、最終的な討論の末に、同憲法第137条第3項に基づき、「憲法草案を承認した後に、政府による認証を受けるため、大統領にその写しを送付する」と解釈すべきことを決定した。また、組織については、議長と副議長以外を置くことには、規定がないとの指摘があった。そこで、50年憲法第62条(議会に関する規定を制憲議会にも適用できる)に基づき、制憲議会の組織として、全体会合、議長と副議長、憲法準備委員会、憲法委員会、協議委員会、内政委員会、その他の委員会、事務局を設置した。
- (23) 『インドネシア資料集 上』日本国際問題研究所、1972年。
- (24) Adnan Buyung Nasution, *The Aspirations for* ……, p.315以下。
- (25) Herbert Feith & Lance Castles, *Indonesian Political Thinking 1945-1965*, Cornell University Press, Ithaca, 1970, の第3章は、「指導される民主主義」について反対の立場をとる人にとっては、本音の議論を表明することがむずかしかったとして、同章の第9論文以下はいくつかの反対の立場からの論文を掲載する (p.99, p.135以下)。
- (26) 作本直行「インドネシアの憲法……」158ページ以下。
- (27) これら三つの憲法の各規定を対照した資料としては、Mr. A. K. Pringgodigdo, *3 Undang 2 Dasar, Pembangunan*, 1954, がある。
- (28) ただし、1949年憲法の第122条は、国民議会と内閣の間に不一致がある場合に、国民議会は、内閣の総辞職などの責任を追求することはできないと規定する。また、他方、国民議会が解散されることもない。しかし、50年憲法では、第84条により、大統領に国民議会を解散する権限を与えている。
- (29) ただし、これはスポモの前掲書によれば、政治的な妥協の産物として制定された規定であり、制憲議会が設立されるまでの間のみ認められるとされていた。R. Supomo, *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia*, Cornell University, Ithaca, 1964, p.9 参照。
- (30) Ibid.
- (31) (内山秀夫訳)『民主主義の崩壊』岩波書店、1982年。
- (32) 同上書、序文vi。
- (33) 同上書、第5章参照。ただし、この「民主体制の崩壊」概念に込められた意味は、民主社会そのものの否定ではなく、政治的な民主主義の崩壊を意味

- することに限定されている（同書，p.8）。
- (34) 同上書，p.10, p.12。ただし，リンスがこれまで分析対象に取り上げた調査事例がすべて先進国のみを対象にしていたため，ただちにこれを途上国に一般適用することはしないと留保する。
- (35) Buyung, *The Aspirations for ……*, pp.3-4 / *The Interpretation and Implementation of UUD 1945 in Indonesian Political System*, 1996. 1996年の国際憲法会議（於東京）に提出された報告書。
- (36) Anders Uhlin, *Indonesian Democracy Discourses ……*, p.12以下。さらに，R. William Liddle, “Indonesia’ s Threefold Crisis,” *Journal of Democracy*, Vol. 3-4, 1992, pp.10, 74以下も民主化の動きは始まるであろうが，再び軍と結びついた権威主義的な政治体制が基本的には継続するだろうと予測している。
- (37) 本書「総論」参照。
- (38) わが国における憲法改正の議論にも共通するテーマである。日本においても，憲法改正が主張される場合に，わが国固有の価値観が強調されることが多い。
- (39) 田中成明『現代日本法の構図』筑摩書房，1987年，111ページ以下。